

New Public Managementin kuvia Tukholmasta

Almqvist Ronald M: Icons of New Public Management. Four studies on competition, contracts and control. Väitöskirja, Stocholm University, School of Business Research Reports No 2004:1, Akademityck Ab, Edsbruk 2004, 334s.

TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TARKOITUS

Julkiset organisaatiot ovat olleet muutosten kohteena monissa länsimaissa viime vuosikymmenten aikana. Reformien perusteluina olivat taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen julkishallinnossa. Muutoksia on toteutettu kansallisesti ja kansainvälisesti New Public Managementin (NPM) viitekehyksessä, jolle on ominaista yksityis sektorilta peräisin olevat johtamisopit. Esimerkiksi Ruotsissa yksi suurimmista rakenteellisista muutoksista oli kuntien yhteensulautuminen vuosien 1952 ja 1974 välillä. Tänä aikana kuntien määrä väheni 2500:sta 275:een ja kuntien asukasluku kasvoi keskimäärin 1500:sta 29000:een. Muutoksen ensisijaisena tavoitteena oli paikallishallinnon tehokkuuden lisääminen. Toinen 1970-luvulla alkanut ruotsalainen kuntauudistuksen vaihe tunnettiin demokratian palauttamisena ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuden lisäämisenä kunnalliseen päätöksentekoon. 1980-luvulla voimistui desentralisaatio yhdistämään organisaatiot, poliitikot ja kansalaiset. Viime vuosikymmenellä käyty keskustelu kilpailusta ja markkinoista todentui tulosityksikkö- ja tilaaja-tuottajamalleissa, jota edusti Tukholman kaupungin avaus vanhustenhoidon kilpailuttamista. Tähän muuttuneeseen julkishallintoon liittyi Almqvistin väitöskirja New Public Managementin kuvia. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää NPM:n ohjelmalliselta näkökohdalta yhtäältä sitä, kuinka kilpailu, sopimus ja valvonta, muutettiin teknologiseksi näkökohdiksi, toisaalta sitä, kuinka näiden muutosten tulokset voitiin ymmärtää; esimerkiksi NPM:n vaikutus julkisen hallinnon käytäntöön.

Almqvist kuvasi tutkimuksessaan ohjelmien mukaisia muutoksia makrotasolla Tukholman kaupungin julkishallinnossa. Almqvist nosti NPM:n

käsitteistön näkökulmasta kolme keskeistä teesiä: kilpailun, sopimuksen ja valvonnan merkityksen julkishallinnon muuttamisessa. Teesit muodostivat NPM:n kuvia, joita Almqvist tarkasteli ohjelmallisella ja teknologisella eli käytännön tasolla. Almqvist käytti NPM:ä ohjelmallisena sateenvarjokäsitteenä, johon sisältyy toisiinsa liittyvinä toiminnan organisointi ja johtaminen. Hän avasi tutkimuksessaan tutkijayhteisöjen luomia NPM:n ohjelmia ja kuinka ne muuttavat todellisuutta. Tutkimus rajattiin ohjelmien vaikuttavuuteen julkisen hallinnon käytännössä, koska ohjelman muutosta teoreettisesta muodosta organisaation käytännöksi oli aiemmin kuvattu "one-size-fits-all" - lähestymistavalla. Sen mukaan muutosprosessit nähtiin melko ongelmattomina. Muun muassa johtamiseen liittyvää valvontaa ei problematisoitu erityyppisissä organisaatioissa ja eri konteksteissa. Todellisuuden oli ajateltu olevan ohjelmitavissa, joten ohjelmille oli tyypillistä ikuinen optimismi yhteiskunnan tai sosiaalisen elämän tehokkaasta hallinnoinnista.

TUTKIMUKSEN RAKENNE JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tutkimus oli artikkeliväitöskirja, joka koostui johdannosta, neljästä artikkelista ja yhteenvedosta. Ensimmäisessä osassa esiteltiin tutkimusaihe ja tarkasteltiin NPM:n merkitystä ja sen nousua makrotasolla, kuvailtiin tutkimuksen ohjelmalliset teesit: kilpailu, sopimus ja valvonta, sekä tutkimuskysymykset. Seuraavat neljä osaa olivat julkaistuja artikkeleita, jotka muodostivat tutkimuksen empiirisen osuuden. Osatutkimukset vastasivat tutkimuskysymyksiin teeseittäin mikro- ja teknologisesta näkökulmasta. Kolmas

ja neljäs artikkeli käsittelivät molemmat samaa valvonta-teesiä. Kuudes osa oli yhteenveto teeseistä. Siinä käsiteltiin NPM:ä organisaatioissa, teesien eroavaisuuksia sekä esitettiin johtopäätöksiä.

Tutkimuskysymykset olivat seuraavat:

1. Onko kilpailun uhalla vaikutusta organisaatioon? Kuinka tätä vaikutusta voidaan tutkia?
2. Kuinka sopimusjohtamisen ohjelmalliset näkökulmat vaikuttavat käytäntöön, kun se kohtaa laatuasioiden johtamisen sopimuksilla? Kuinka tämän rakenteen tuloksia voidaan tutkia ja selittää?
3. Mitkä ovat todelliset sisäiset mekanismit meneillään olevassa muutosprosessissa johtamisen valvontasysteemissä? Kuinka nämä muutosmekanismit kehittävät ja millä tavalla ne muuttavat johtamisen valvontasysteemiä?
4. Kuinka desentralisaation ohjelmalliset näkökohdat vaikuttavat organisaation johtamis- ja valvontatapoihin? Kuinka rakenteellisten uudistusten tulokset ymmärretään?

TUTKIMUKSEN OHJELMALLISET TEESIT

Tutkimuksen teoreettisessa osassa Almqvist tarkasteli NPM:n kolmea ohjelmallista näkökulmaa, kilpailua, sopimusta ja valvontaa, koska hänen mukaansa näillä oli tärkeä rooli julkishallinnon muuttamisessa. Almqvist kytki ohjelmalliset näkökohdat teoreettisesti kolmeen organisaation strategiseen valintaan, joita olivat rakenteellisten rajojen asettaminen, sopimuksellisen suhteen rakenne ja johtamisen valvontasysteemi organisaatiossa.

Almqvist kuvaili ensimmäisenä strategisena valintana organisaation päätöstä rakenteellisista rajoista; mitä sen pitäisi itse tuottaa ja mitä pitäisi hankkia ulkopuolisilta markkinoilta. Tuotuksessaan itse kaikki, organisaatio voi kasvaa suuremmaksi ja muuttua vähemmän tehokkaaksi. Toisaalta käyttäessään ulkopuolisia markkinoita syntyy kustannuksia sopimuksen teosta, neuvotteluista ja etsittäessä oikeaa hinta-laatusuhdetta. Kilpailun vastustajien mielestä säästöjä syntyy markkinamekanismin avulla ja julkisten palvelujen kilpailuttamisella vain, koska palvelu ja laatu huononevat.

Yksityisiä ja julkisia organisaatioita arvioitaessa on aiemmin tullut esille, ettei yksityinen sairaala ole julkista sairaalaa tehokkaampi omistuspohjansa takia vaan nimenomaan kilpailuasetelmansa vuoksi. Almqvist tarkasteli kilpailun lisäksi vähän tutkittua kilpailun uhkaa, joka sisältää käyttövoiman. Kilpailun uhka voidaan ymmärtää joko negatiivisesti tai haasteena ja mahdollisuutena. Hän kuvaili tutkimuksessaan, kuinka monopoliaseman uhka voi lisätä organisaation tehokkuutta. Almqvist päätyi pohdintaan, joissa kilpailun mahdollisuus nähdään julkisessa hallinnossa parhaaksi tavaksi taata tuotettavien palveluiden tehokkuus.

Toinen strateginen valinta sisälsi Almqvistin mukaan sopimussuhteiden rakenteen. Hän tarkasteli sopimustoiminnan etuina organisaation spesialisoitumista, markkinoiden kurinalaisuutta, joustavuutta ja kustannussäästöjä. Spesialisoituminen käsittää organisaation keskittymisen ydin toimintoihin ja siihen kuuluu muiden tuottamien tukipalveluiden käyttö. Markkinoiden kurinalaisuuteen kuuluu tilaajan ja tuottajan eriyttäminen. Siinä on ominaista tilaajan kiinnostus tuloksista panosten sijaan, kilpailu toimittajien kesken ja tilaajan valinnan mahdollisuudet. Joustavuus sisältää kyvyn mukautua muuttuvaan tuotannon laajuuteen alhaisin kustannuksin ja nopeasti. Sopimuksellisuus alentaa palvelutuotannon resurssikustannuksia verrattuna siihen, että kaikki tuotetaan itse. Toisaalta, sopimussysteemi vaatii enemmän hallinnollista työtä ja siksi sopimusjohtaminen tulee kalliiksi.

Varsinaisesta sopimuksesta, sen kohteesta, muodosta ja sisällöstä, oli Almqvistin mukaan vähän tieteellisesti tutkittua tietoa. Sopimusprosessiin liittyvänä näkökohtana hän nosti esiin tilaajan ja tuottajan läheisen yhteistyön ja luottamuksen. Luottamukseen perustuvassa sopimuksessa on riski, että tuottajan ääni, hyvän työn menetit ja korkea laatutietoisuus tulevat otetuksi annettuna. Tämä voidaan välttää määrittämällä tehtävän työn spesifikaatiot ja valvomalla sopimusta.

Kolmanteen organisaation strategiseen valintaan kuului valvonnan sisäiset systeemit. Almqvist tarkasteli valvonnan sisäisten systeemien kehittymistä julkishallinnon desentralisaation ja tavoitejohtamisen kautta. Paikallisen tason valta ja vastuu päätöksenteossa sekä toiminnan johtaminen joka tasolle määriteltyjen tavoitteiden avulla ovat johtaneet rationaalisempien valvon-

nan muotojen käyttöön. Selonteko ja valvontasysteemi olivat aiemmin tulojen ja menojen raportointitapa. Valvontasysteemin hän näki organisaation keinona selittää toimintojaan suhteessa määriteltäviin tavoitteisiin, jossa on mukana asiakas- ja laatu- ja näkökulma. Almqvist nitoi strategiset valinnat mielenkiintoisella tavalla toisiinsa; toiminnan rajojen asettamista seuraa kilpailu, johon liittyy sopimustoiminta ja edelleen valvontasysteemit.

OSATUTKIMUKSET JA NIIDEN TULOKSET

Ensimmäisessä osatutkimuksessa oli tarkoituksena tutkia kilpailun uhkan havaittava laajuus käytännössä sekä eristää ja määrittää sen vaikutukset säästöjen muodossa. Tutkimus sijoittui Tukholman kaupungin vuonna 1993 esittelemään kilpailu-ohjelmaan, joka suunnattiin sosiaalipalvelujen vanhustenhuoltoon ja päihteiden väärinkäyttäjien hoitoon. Tutkimuskohteena olivat 21 vanhustenhuollon yksikköä, joista 10 ei ollut ja 11 oli ollut kilpailu-ohjelman kohteena v. 1994. Almqvist keräsi tutkimusaineiston kolmessa vaiheessa v. 1995 vanhustenhuollon yksiköiden johtajilta kirjallisella kyselyllä ja haastattelulla. Kolmas vaihe sisälsi kirjallisen kyselyn jokaisen sosiaalialueen, johon vanhustenhuollon yksiköt kuuluivat, tilaajajohtajalle. Tutkimuksen kaikkien vaiheiden yhteisenä muuttujana oli henkilöstön määrä, joka ilmaistiin kokopäiväisinä henkilökunnan tehtävinä. Tämän osatutkimuksen tulokset osoittivat keskimäärin 9 %:n säästöjä kokopäiväisen henkilökunnan tehtävissä tutkituissa vanhustenhuollon yksiköissä. Almqvistin mukaan yksikkökohtaiset säästövaatimukset eivät selittäneet näitä säästöjä vaan kilpailulla oli yhteys säästöihin. Ne yksiköt, joiden johtajat aistivat kilpailun uhkan, toteuttivat laajemmat säästöt kuin ne yksiköt, joiden johtajat eivät aistineet kilpailun uhkaa. Ero oli neljän ja kuuden prosentin välillä.

Toisessa osatutkimuksessaan Almqvist tutki sopimusta uutena johtamisen työkaluna. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten laatuasioita korostettiin sopimusprosessin eri vaiheissa, jotka olivat kutsu hankintatarjoukseen, hankintatarjous ja sopimus. Tutkimus liittyi Tukholman kaupungin kilpailu-ohjelmaan vuodelta 1994, jolloin toteutettiin kymmenen hankintatarjousprosessia. Ne kohdistuivat hoivakoteihin sekä sosiaalitoimen asumis- ja kotipalvelupalveluihin.

Kuusi ulkopuolista tarjoajaa ja neljä kaupungin omaa yksikköä voittivat hankintatarjousprosessit. Tutkimusaineiston muodostivat tarjousprosesseihin liittyneet dokumentit, joiden analyysia varten Almqvist loi analyysimallin. Siihen hän määritteli laatukriteerit resurssit, prosessi ja tulos- ja otellun mukaisesti ja niiden konkreettisuuden mukaan. Lisäksi hän käytti ensimmäisen osatutkimuksen johtajille tehdyn kirjallisen kyselyn ja kilpailun kokeneiden johtajien haastattelujen materiaalia dokumenttitutkimuksen tulosten selvittämisessä. Näin hankintatarjousprosessia ei ollut kuvattu pelkästään dokumenttien analyysina vaan tilaajatuottaja näkökulmasta. Tutkimuksen tulosten mukaan sopimukset eivät olleet sellaisia kuin NPM määrittelee sopimuksilla johtamisen. Ohjelmallisen ja teknologisen näkökulman välillä oli suuri aukko. Almqvistin mukaan ensinnä sopimuksia ei ollut suunniteltu palvelujen tulosten johtamiseen toimintojen laadun näkökulmasta. Toiseksi sopimuksia ei ollut suunniteltu sellaisiksi, että tuloksen laatua olisi voinut mitata ja tarkistaa.

Tutkimuksen kolmannen ja neljännen osatutkimuksen kohteena oli johtamisen valvontasysteemin muutos organisaatiossa. Kolmannessa osatutkimuksessaan Almqvist analysoi niitä sisäisiä mekanismeja, joilla oli keskeinen rooli johtamisen valvontasysteemien muutosprosessissa kahdessa organisaatiossa. Empiirinen materiaali koostui 30 erilaisen johtajan haastattelusta Tukholman kaupungissa ja eräässä yksityisessä organisaatiossa. Haastattelujen lisäksi Almqvist analysoi organisaatioiden vuosiraportteja, liikesuunnitelmia ja sisäisiä johtamisen valvontaraportteja. Almqvist käytti tässä hyväkseen aiemmin kerättyä tutkimusmateriaalia, joka oli Tukholman kaupungin osalta ensimmäisen osatutkimuksen materiaali. Tutkimustulosten mukaan oli ilmeistä, että eräs organisaation tapa saavuttaa jatkuva johtamisen kontrollisysteemi, oli luoda ja edistää erityisten muutosmekanismien tärkeyttä. Muutosmekanismit sisälsivät sisäisen vertailun parhaimpaan ja sisäisen sopimusten teon. Muutosmekanismien kyky yhdistää organisaation ajan, paikan ja tilan eri näkökohdat näyttelivät tärkeää roolia muutettaessa jatkuvan muutoksen yleiset odotukset koordinoitumaksi toiminnaksi. Tämän lisäksi vastuullisuus ja organisaation oppiminen vaikuttivat muutoksen eri tasoilla. Ne mahdollistivat organisaatioita kommunikoimaan, arvioimaan ja oppimaan positiivisista ja negatiiv-

visista johtamisen valvontasysteemin vaikutuksista ja muuttamaan itse prosessia.

Neljännessä osatutkimuksessa Almqvist analysoi Tukholman kaupungin desentralisaatio-reformin tuloksia 24 paikallisessa alaorganisaatioissa. Reformi oli Ruotsin julkisen hallinnon eräs laajimmista organisaationalisista muutoksista. Tutkittavien alaorganisaatioiden osuus koko kaupungin budjetista oli 67 %. Tutkimus perustui 23 aluejohtajan haastatteluun v. 1998. Hän laajensi tutkimustaan vuonna 2000 tekemällä kaikille tutkimuksen kohteena olevien yksiköiden johtajille kirjallisen kyselyn selvittääkseen muutoksia heidän asenteissaan ajan kuluessa. Almqvist analysoi ensin reformin juurruttamisen ja sen seuraukset rationaalisin termein ja perinteisin perusteluin. Tutkimustulosten mukaan reformi paransi tehokkuutta, mutta epäonnistui vaikuttavuuden lisäämisessä. Yksi selitys oli, että muutos ei toiminut kuin oli suunniteltu. Toinen selitys perustui yhteen sopimattomiin organisaation rakenteisiin: keskeinen poliittinen organisaatio suljettiin pois reformin vaikutuksista. Tämän tason toimijat jatkoivat johtamista kuin ennenkin ottamatta huomioon reformin ideologiaa ja alaorganisaatioiden uutta olemusta. Kolmas selitys koski keskusjohdon valvonnan ja informaation poissaoloa. Keskusjohdon keskeinen asia oli taloudelliset tulokset. Tulosten valvonnan muut kuin taloudelliset termit eivät siksi olleet huomioituja eikä huomattavissa olevia. Reformin symboliset näkökohdat korostivat niiden laillisuus näkökohtia, jotka ovat usein olennaisia ulkoisen omistajan näkökulmasta. Yhtenä löydöksenä Almqvist esitti, että Tukholman kaupungin reformi sisälsi sisäisen yhtenäisen tekijän. Vaikka reformit ymmärretään tapana ravistella organisaatiota, ne voivat tosiasiaissa kuin tässä tapauksessa, pitää organisaation koossa.

LOPUKSI

Almqvist päätyi tutkimuksessaan yleiseen johdopäätökseen, jonka perusteella NPM:a ei voida kuvata termeillä onnistuminen tai epäonnistuminen. Neljä tutkimusta tarjosi laajan vaihtelevan näkökulman NPM:n käytännön vaikutuksesta ja teknologioiden muotoutumisesta. Almqvist esitti seitsemän yleistä huomiota perustuen siihen, että NPM on johtamisen doktriini: 1. joskus kaikki sujuu suunnitelman mukaan, 2. joskus kaikki

sujuu vaihtoehtoisesti, 3. tulos voi olla erilainen kuin oli odotettu, 4. tuloksena voi olla entinen toiminta, samat urautuneet tavat, 4. asiat voivat muuttua pahemmiksi, 5. ohjelmilla, kuten kilpailulla tai aluehallintoreformilla, on ristiriitaisia vaikutuksia, 6. muutos voi mennä liian kauas käytännöstä, liiallisuuksiin ja 7. tuloksena voi olla odottamattomia, mutta positiivisia vaikutuksia.

Tutkimusaihe on yhä kansallisesti ja kansainvälisesti ajankohtainen julkisen hallinnon taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen näkökulmasta globalisoituvassa toimintaympäristössä. Esimerkiksi sisäasiainministeriön vuonna 2005 toukokuussa asetetun suomalaisen kunta - ja palvelurakennehankkeen (SM043:00/2005) tavoitteena on nykyisin kuntien vastuulla olevien palveluiden riittävän vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa siten, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus on otettu huomioon. Tutkimustulokset ovat mielenkiintoisia, vaikka ne eivät ole yleistettävissä niiden case-tutkimus luonteen takia. Tutkimuksesta voidaan oppia, kuinka NPM:n ohjelmallisen näkökulman muuttaminen teknologiseksi onnistuu ottamalla huomioon muutoksessa organisaation muutosmekanismit.

Kaarina Torppa & Leena Paasivaara